臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
112年度簡字第363號

原　　告　林素芬
訴訟代理人　林日春律師
被　　告　新北市政府
000000000000000000
代　表　人　侯友宜
訴訟代理人　陳冠文
　　陳文章

上列當事人間傳染病防治法事件，原告不服被告112年4月26日新北府衛疾字第1120759565號裁處書及衛生福利部112年10月4日衛部法字第1123160901號訴願決定，提起行政訴訟，本院於113年3月14日言詞辯論終結，判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用新臺幣貳仟元由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：按行政訴訟法第229條第2項第2款之規定，因不服行政機關所為新臺幣（下同）50萬元以下罰鍰處分而涉訟者，應適用簡易訴訟程序。查本件原告不服被告裁罰之30萬元罰鍰提起行政訴訟，核其屬前揭規定，適用簡易程序，合先敘明。

二、事實概要：緣原告於111年7月12日自嚴重特殊傳染性肺炎流行地區（泰國）入境，經衛生福利部疾病管制署通知應居家檢疫至同年月15日24時解除（居家檢疫地址為：新北市○○區○○街000巷00號4樓）。嗣新北市樹林區公所（下稱樹林區公所）於111年7月13日以電話關懷原告時，查知原告並未依規定前往居家檢疫處所，自行前往非防疫旅館之佳賓旅社居住，後於同日15時11分經新北市樹林區衛生所（下稱樹林衛生所）協助轉往板橋區防疫旅館居住。被告審認原告違反

傳染病防治法第58條第1項第4款及同條第3項規定，爰依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（下稱特別條例）第15條第2項、「違反傳染病防治法第48條第1項規定所為之隔離措施、第58條第1項第2款及第4款規定所為之檢疫措施案件裁罰基準」（下稱裁罰基準）第2點暨其附表項次三規定，以112年4月26日新北府衛疾字第1120759565號裁處書（下稱原處分），處原告30萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，經衛生福利部112年10月4日衛部法字第1123160901號訴願決定（下稱訴願決定），駁回訴願。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

㈠、原告於111年7月12日晚間從機場返回居家檢疫處所時，因發現未攜帶居家檢疫處所之鑰匙，遂騎乘機車前往佳賓旅館進行自我隔離。詎樹林區公所於111年7月13日以電話關懷原告時，因原告主動告知此情，遂以佳賓旅社非防疫旅館為由，於同日15時11分將原告送往板橋區防疫旅館進行隔離安置，並以樹林區公所安排原告送往板橋區防疫旅館之時間認定原告擅離時間（達6小時以上而未達24小時），藉以作為案件裁罰之基準。原告認其主動向樹林區公所告知其非在居家檢疫處所時，即應中斷擅離時間之計算，否則將有違比例原則及裁量權濫用之情。又被告究竟何時致電關懷原告、原告到底何時回到住處，攸關裁罰基準之認定，應由被告負舉證責任，否則只能以最低罰鍰處罰之。且派車是由衛生所協助，故控制原告能不能去防疫旅館是被告之責。

㈡、參照臺灣臺南地方法院112年度簡字第31號行政訴訟判決，特別條例係定有施行期限並規定可經立法院同意後延長施行期限之法律（本法第19條），屬「限時法」之性質，而該條例已於112年6月30日屆滿，依本條例規定內容，並未規定於該法施行期間屆滿後對該法規定之刑罰、行政罰之適用方式（如已廢止具限時法性質之《九二一震災重建暫行條例》第71條就該條例施行屆滿後之該條例刑罰之適用訂有規定），

且於本法屆滿前，亦未以相關法律規定涉及本條例處罰之屆滿後之法律適用規定（僅於112年6月21日就傳染病防治法增訂第74-1條之延長申請補助款期限之規定），是應依一般法律適用原則，認定其適用方法。

㈢、就違反行政罰規定行為後，該行政罰有變更者，行政罰法第5條原規定「適用行政機關最初裁處時」規定（但裁處前規定有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者），惟該條已於111年6月15日修正為「適用裁處時」規定，且立法理由載明「裁處時」，係「除行政機關第一次裁罰時，包括訴願先行程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時點」，則於本件訴願審議及原告提起行政訴訟時，本條例既已因施行期限屆滿而當然廢止，並依行政罰法上開規定，自不得以特別條例之行政罰對原告為裁處，而應回歸傳染病防治法第69條第1項第1款之規定。

㈣、並聲明：

１、原處分及訴願決定均撤銷。

２、訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯則以：

㈠、按臺灣桃園地方法院109年度簡字第136號判決意旨，原告主張自其於關懷電話中述明未於規定之處所居家檢疫斯時，便應停止計算其擅離時間，主張應扣除之，實屬無據；再查內政部移民署入境資料，原告於112年7月12日19時08分18秒入境，此時間區公所通常已下班。雖然訪查紀錄表上只載明次日有做電話訪查，時間點不確定，但一定是於上班期間，區公所之上班時間至少都在早上8點以後。因此，合理推估其通勤時間約為2小時，至遲也應於112年7月12日22至24時返回其居隔地點，自此時間起算違反居家檢疫之事實，早已逾越6小時，被告據以裁罰，無裁量濫用。況被告於7月13日下午3時許才將原告送至板橋區防疫旅館，更加顯現原告實際已脫離正常時間6小時。又原告主張有利於己之部分應自負

舉證責任，此從行政訴訟法第136條准用民事訴訟法第277條規定自明。

㈡、又參照最高行政法院97年度裁字第450號裁定及鈞院 109年度訴字第409號判決。管制法令，具有限時法之性格，並不會因為管制的解除，而使原來違反管制違章行為之可非難性消失；實務上並無以限時法律條文中是否有「施行屆滿後之適用訂有規定」做為判斷應適用限時法律或行政罰法第5條之標準；另有學者認為，法律或自治條例既已明定施行期間，則期間屆滿失效，均在預計之中，與上開規定之一般法規變動（修正、廢止等）有別，且限時法之失效，乃因其立法理由之消失，而非因法律觀念的改變所為之修正，故在限時法有效期間內為違法行為者，縱於裁判時限時法已因法定有效期間之經過而失效，仍適用該限時法之規定裁處。

㈢、是以，為避免定有施行期間之法律，如對於施行期間內之違反行為可以免罰，則易啟僥倖之心，使行政目的難以達成，爰對於限時法施行期間違反義務之行為，於施行期間屆滿後，仍應適用該限時法之規定處罰之。本案係因原告違反防疫管制措施，又特別條例本為限時法，是故依前開見解，本應適用「限時法」之法律規定，並無行政罰法第5條「從輕從新」原則之適用。

㈣、並聲明：

１、原告之訴駁回。

２、訴訟費用由原告負擔。

五、本院之判斷：

㈠、本件所涉相關規定:

１、傳染病防治法第3條第1項第5款、第2項:（第1項）本法所稱傳染病，指下列由中央主管機關依致死率、發生率及傳播速度等危害風險程度高低分類之疾病：……五、第五類傳染病：指前4款以外，經中央主管機關認定其傳染流行可能對國民健康造成影響，有依本法建立防治對策或準備計畫必要之新興傳染病或症候群。（第2項）中央主管機關對於前項

各款傳染病之名稱，應刊登行政院公報公告之；有調整必要者，應即時修正之。

2、傳染病防治法第8條:（第1項）傳染病流行疫情、疫區之認定、發布及解除，由中央主管機關為之；……。（第2項）中央主管機關應適時發布國際流行疫情或相關警示。

3、傳染病防治法第58條第1項第4款、第3項:（第1項）主管機關對入、出國（境）之人員，得施行下列檢疫或措施，並得徵收費用：四、對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。（第3項）入、出國（境）之人員，對主管機關施行第一項檢疫或措施，不得拒絕、規避或妨礙。

4、傳染病防治法第59條第3項:……前條第1項檢疫方式、程序、管制措施、處置及其他應遵行事項等規則；其費用徵收之對象、金額、繳納方式、期間及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

5、傳染病防治法第69條第1項第1款:有下列情事之一者，處1萬元以上15萬元以下罰鍰；必要時，並得限期令其改善，屆期未改善者，按次處罰之：一、違反……第58條第3項……。

6、衛福部依傳染病防治法第76條規定授權訂定之傳染病防治法施行細則第5條:本法所稱疫區，指有傳染病流行或有疫情通報，經中央或地方主管機關依本法第8條第1項規定發布之國際疫區或國內疫區。衛福部109年1月15日衛授疾字第1090100030號公告:新增「嚴重特殊傳染性肺炎」（即COVID-19）為第5類法定傳染病。

7、109年2月25日制定公布之特別條例第1條：為有效防治嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19），維護人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊，特制定本條例。

8、特別條例第15條第2項：違反各級衛生主管機關依傳染病防治法第58條第1項第4款規定所為之檢疫措施者，處10萬元以上100萬元以下罰鍰。

9、特別條例第19條第1項：本條例及其特別預算施行期間，自中華民國109年1月15日起至111年6月30日止。但第12條至第16條自公布日施行。（立法院111年5月27日第10屆第5會期第14次會議討論決議同意延長特別條例及其特別預算施行期間至112年6月30日，嗣衛福部於112年7月3日以衛授疾字第1120100886號公告施行期間於112年6月30日屆滿，當然廢止）

10、衛福部111年3月1日衛授疾字第1110200204號令修正發布之裁罰基準第2點：違反本法規定者，依附表所列情事裁處之。附表項次3：違反法條：傳染病防治法第58條第1項第4款……裁罰依據：嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第15條第2項。罰鍰額度：處10萬元以上100萬元以下罰鍰。裁罰基準：……依據擅離時間加重裁處：⑴擅離時間＜2小時，依罰鍰最低額裁處之。⑵2小時≦擅離時間＜6小時，處20萬元罰鍰。⑶6小時≦擅離時間＜24小時，處30萬元罰鍰……。

㈡、上揭事實概要欄所載事實，已經兩造分別陳述在卷，並有原處分、訴願決定、樹林區公所111年7月20日新北樹民字第1112550997號、111年8月1日新北樹民字第1112551828號函、新北市居家檢疫處所1人1戶訪查紀錄表、入境居家檢疫申報憑證、防範嚴重特殊傳染性肺炎入境健康聲明暨居家檢疫通知書、旅客明細資訊、旅客出入境紀錄清單、各該送達證書（見本院卷第20至22、51至57、187頁；見訴願卷第7至8、10至15、17至18頁）等在卷可稽，洵堪認定。

㈢、原告主張被告據以裁處之特別條例為限時法，於裁處時已失其效力等語：

1、行政罰法第5條立法理由之「除行政機關第一次裁罰時，包括訴願先行程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時點」，該條所謂之行政處分裁處時，係指原處分機關做成行政處分之當時，而行政處分做成後，受處分人如有不服，仍

可依循相關程序提起訴願及行政訴訟。訴願程序為對原處分不服之救濟，其做成之依據來自訴願法，與行政處分做成係依據行政程序法之相關規定不同，而訴願程序與行政訴訟程序均有可能駁回或撤銷原處分，而在撤銷原處分交由原機關另為處分之情形下，其裁處之時間才會有所改變，在此一情形之下，重新製作原處分之情形因與前被撤銷之處分時間點上有一定之落差。換言之，行政罰法第5條立法理由所載之行政處分裁處之時間，指的是做成行政處分之時間，並非指訴願決定，行政訴訟裁判之做成時間，申言之，於此一命題下會有三個時間點，分別為處分做成時本身，訴願決定做成時以及訴訟裁判時，而訴願決定及行政訴訟有可能駁回受處分人之請求及撤銷原處分，在訴訟及訴願過程中，若未有撤銷原處分之訴願決定及確定判決（包含訴願駁回及裁判駁回之情形），則所謂之處分做成時，仍為原行政處分做成之時，不能以提起訴願後，訴願駁回及尚未撤銷訴願決定之裁判做成時，謂之為所謂之處分做成時。且細譯該一條文，其已載明包括訴願先行程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時點。本件原告主張訴願處分駁回時符合前開立法理由，顯與前開解釋與立法理由之內容不符，當非可採。

2、行為時特別條例屬「限時法」之性質，所謂限時法通常係為因應一時特殊情況所需而制定之法律，於特定期間內施行，縱於此期間經過後因原特殊情況不復存在，立法理由已失且因廢止而向後失其效力，然此並非因法律觀念之改變所為之法令修正，為貫徹該限時法之立法目的，對於限時法有效期間內所為之違規行為，於限時法經廢止後，續行追究處罰之公共利益並非當然喪失，自仍應適用該限時法裁處，否則豈非鼓勵違規者藉由提起行政救濟儘量延後裁罰處分確定之時間，即可能因嗣後限時法廢止而獲減輕或免除裁罰，如此不啻變相扭曲行為時特別條例之規範效力，更使特別條例為有效防治嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19），維護人民健康，

並因應其對國內經濟、社會之衝擊等立法目的無法達成，故應認行為時特別條例仍具有一定程度之追及效力（本院高等庭112年度簡上字第79號判決意旨參照）。是以，在符合特別條例之情形，仍應適用該限時法裁處。

3、原告主張本件所適用之特別條例為限時法，該處罰原告之法條已於112年6月30日屆滿，依本條例規定內容，並未規定於該法施行期間屆滿後對該法規定之刑罰、行政罰之適用方式，而本件訴願審議與行政訴訟之時間已於特別條例失效後，合併上開關於裁處時之論述，主張本件法律業已失效。首先，應指出的是，所謂裁處時，依據上述，是以本件行政處分做成之時，並非指訴願審議時或行政訴訟之時，是以，本件處分做成時，特別條例尚未失效，自不能以此主張該條例符合限時法之規定而認為原處分違法。再者，依據前開規定，特別條例之處罰有其立法目的，當不以其失效而認為該處分亦屬失效，原告此一主張，當非可採。

㈣、原告主張其未至指定檢疫處所，係由其告知檢疫機關，且被告並無證據證明原告何時回到指定檢疫住所，何時致電原告，當不能以擅離6小時以上未達24小時之標準裁處原告：

1、本件原告111年7月12日晚間搭機抵達位於桃園之臺北國際機場，並於當晚19時8分18秒查驗通關，有內政部移民署線上應用服務系統1份存卷可佐（見本院卷第187頁）。而原告所指定之居家檢疫處所為其住所，即新北市樹林區。由原告查驗通關後，算上稅務通關，提領行李及搭車之時間，並計算由桃園國際機場到達樹林之通車時間，且考量為疫情期間不得搭乘大眾交通工具之情形，原告於當日24時前抵達其檢疫處所，當屬合理，亦為一般民眾所認知之事實。且原告亦於訪查記錄表（見本院卷第163頁）及起訴狀（見本院卷第10頁）均表示於7月12日晚間從機場返回居家檢疫處所時，因發現未攜帶居家檢疫處所之鑰匙，遂騎乘機車前往佳賓旅館進行自我隔離。足認原告到達原指定檢疫之處所確為7月12日24時前，又據被告於本院辯論時所自陳，其工作人員電話

關懷必於7月13日上午8時上班之後（見本院卷第211頁），可認原告實際脫離其所指定之檢疫處所已達6小時以上。

2、原告先於起訴時自陳其於111年7月12日晚間從機場返回居家檢疫處所時，未攜帶鑰匙，騎機車前往佳賓旅館自我隔離（見本院卷第10頁）。但於本院辯論時改稱，前開所指為自國外返國之時間，並非指到達指定檢疫處所之時間。該部分於晚上12點前到達檢疫處所之時間，應由被告舉證乙節。但如前所述，原告到達其指定之檢疫處所應為當日12時前，至相關聯絡人員聯絡之隔日8時後，業已超過6小時，且未滿24小時，被告之裁罰採用基準，當屬符合該前開範圍。況原告至裁處後之訴願直至本件起訴時，均陳稱當日晚上業已到達因未帶鑰匙才沒有於指定檢疫處所，均足認原告確於7月12日晚上24時前已到達檢疫處所，但因未帶鑰匙而未進入。

3、又原告主張7月13日相關人員聯絡後，原處分計算至檢疫旅館進行隔離安置之下午3時11分許，以此認定原告擅離時間為6小時未達24小時等語，然考究特別條例及傳染病防治法之立法意旨，指定檢疫處所之目的在於避免相關法定傳染病之傳染陷入無法預測之風險，影響相關防疫措施，而因防疫旅館於防疫措施以及相關防疫單位聯繫上，相對於非防疫旅館，其整體措施相對完善，若無法達成居家隔離時，理應至政府指定之防疫單位尋求協助隔離，以免造成疫情擴散之風險。就本件之情形而言，原告實際上於7月12日業已離開其指定防疫地點，並進入非屬指定檢疫處所之旅館，考諸前揭規定之立法意旨，原告之行為於其告知相關人員至相關人員派車接送原告至新北市板橋區之防疫旅館為止，原如期可於指定處所檢疫，當無所謂造成相關風險之可能，然因其未攜帶指定檢疫處所鑰匙之過失，導致其無法進入指定檢疫處所，並因此衍生相關機關需安排新檢疫處所及派遣檢疫計程車到場接送，同時對於其所進入之非檢疫旅館，以及其脫離檢疫處所期間之可能傳播及相關管理造成不可預知之風險，此一部份當屬原告之過失所造成，自不能以此主張告知後檢

疫計程車到達及接送時間需扣除，進而主張被告不能以超過6小時未滿24小時之裁罰基準裁罰。況且，縱以原告所主張告知之時間點後即停止計算期間，然如前所述，本件原告告知相關人員之時點與其到達並離開檢疫處所之時間點，已超過6小時，縱使扣除原告所主張之時間，其仍屬於逾越6小時未滿24小時之情形。就此情形，亦不生原告所謂之裁量濫用與違反比例原則之情形。

六、綜上，被告以特別條例第15條第2項、傳染病防治法第48條、第58條第1項第2款及第4款及裁罰基準第2點暨其附表項次三規定以原處分裁處原告罰鍰30萬元，當屬合法，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提出之證據，核與判決之結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

八、本件第一審之訴訟費用為2,000元，由敗訴之原告負擔，爰確定如主文第2項所示。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第236條、第195條第1項後段、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　4　　月　　11　　日

法　官　唐一強

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　4　　月　　11　　日

書記官　陳達泓